

经济欠发达地区政府信息资源共享问题研究

周彩云¹, 谷遇春²

(1.吉首大学教务处, 湖南 吉首 416000; 2.吉首大学博物馆, 湖南 吉首 416000)

摘要: 经济欠发达地区在政府信息资源共享方面存有诸多问题, 而政府信息资源按照公共物品理论可以分为纯公共信息资源与准公共信息资源, 应有不同的共享模式, 并且政府信息资源共享体制的完善需要其他相关制度予以配套。

关键词: 经济欠发达地区; 政府信息资源; 资源共享

中图分类号: G253

文献标识码: A

文章编号: 1002-1248 (2010) 09-0005-04

Study on Governmental Information Resources Sharing in Underdeveloped Regions

ZHOU Cai-yun¹, GU Yu-chun²

(1. Dean's Office, Jishou University, Jishou 416000, China; 2. Museum of Jishou University Jishou 416000, China)

Abstract: In the underdeveloped areas, Governmental information resources sharing, there are various problems, can be divided into pure public resources and quasi-public information according to the theory of public goods, different sharing models should be existed, and the development of Government Information Sharing System should be supported by the other Corresponding rules.

Key words: underdeveloped areas, governmental information resources, resources sharing

1 政府信息资源共享的涵义

资源共享是人类追求已久的美好理想, 它体现了人们在公共管理活动中, 为获得政府信息的潜在价值, 力求最大限度利用政府信息资源的管理思想。这是政府信息资源共享这一概念的含义所在。政府不仅有效地促进和保护了工商业以及其他非政府组织的信息资源共享活动, 而且其本身就是信息资源共享活动的亲身实践者和受益者。体现在两个方面。

(1) 在排除技术和人为约束的条件下, 信息资源是可以共享的。这是由信息资源的特性决定的。各级政府机构及其内部相关人员和外部公众在合法的前提下享用同一信息时, 他们之间并不存在明显的竞争关系, 某人对其信息资源内容的控制并不以他人减少或失去该资料内容的控制机会为前提。当政府机构将政府法规信息通过因特网公布, 某用户从网上看到的政策法规条文的信息量不会因为其他用户已经看到而受影响, 也不会对将要看这些条文的另外一些用户产生影响。政府机构大力推进内部信息基础设施建设, 就

是为了最大限度地共享政府信息资源, 以便充分挖掘其潜力, 发挥其在政务沟通和决策支持中的重要作用。

(2) 资源共享在充分重视个体潜力展现的同时, 特别强调鼓励合作, 既减少资源的浪费和冲突, 又降低政府信息资源开发利用的费用, “一源多用”, 最终达到提高资源的使用效率的目的。例如, 我国各级政府机构掌握了 3 000 多个政府信息数据库, 但由于多种因素, 这些库分别归属于不同的政府机构, 没有投入互联网络, 而且有不少库因其拥有单位缺乏开发利用条件而成为死库, 通过推进政府信息资源共享, 可以使这些库“活”起来, 从而产生更加有效率的的信息资源开发战略。

2 经济欠发达地区政府信息资源共享的现状

由于政治、经济、文化、科技发展的不平衡以及观念上的差距, 经济欠发达地区政府在电子政务和信息共享方面仍然是一个薄弱环节。虽然经过近几年的

收稿日期: 2010-03-18

基金项目: 2009 年湖南省教育厅课题; 湖南省社科规划办项目 (05ZC91)

作者简介: 周彩云 (1968-), 女, 吉首大学教务处, 馆员, 发表论文 10 余篇。谷遇春 (1963-), 男, 吉首大学信息研究所, 研究馆员, 发表论文 30 余篇。

规划和建设,经济欠发达地区电子政务已具规模,硬件、网络、系统软件、安全策略已有一定水平,制度建设和法律法规体系正在加快完善,但在信息共享程度及系统建设等方面仍然存在较大的不足,制约了电子政务的投资收益。

2.1 “信息孤岛”与部门利益制约信息共享

经济欠发达地区与东部地区相比,最突出的不足是由于标准不一、各自为政、自成一体、不联不通,缺乏有效整合,导致政府大小部门间形成了一个“信息孤岛”,隔断了部门内业务上的内在联系,致使丰富的信息资源难以得到共享。并且经济欠发达地区政府绝大部分信息以纸张为存储载体,还没有转换为数字化的信息资源,更不可能实现网络上的共享。此外,即使已上网部分,因为内容交叉重复,冗余信息多,信息内容资源开发的深度不够,所以其资源共享的效率还相当低。并且,经济欠发达地区政府体制改革比较缓慢,由体制原因和部门既得利益的驱使,造成信息资源部门控制、条块分割,进一步制约了资源的有效共享。不同部门的多头管理也形成了信息资源的重复建设、重复投资和信息不畅。部分部门各自开发自己的网上信息服务系统,信息重复与闲置并存,形不成规模优势,资源浪费严重。

在实践过程中,信息资源产权部门化造成了政府信息资源的开放共享与部门所有之间的矛盾,这一矛盾构成了实现共享的直接阻力。主要表现在:(1)维护直接经济利益阻碍共享。一些政府部门从事信息经营业务,利用本部门的信息资源获利。(2)维护本部门的权力阻碍共享。在政府部门中,信息能力影响着部门的地位与影响力,一些部门担心信息的流转代表着权力的流转,因而千方百计封锁资料,拖延信息共享。

2.2 “黑洞”问题在经济欠发达地区尤为严重

“黑洞”主要包括“空间黑洞”和“时间黑洞”。政府业务需求纷繁复杂,不同部门需求各不相同,从而导致应用系统即使有 80% 的共性,也会因为 20% 的个性而需要在各个部门反复重新建设,造成所谓的“空间黑洞”。而政府快速变化的需求和 IT 技术的飞速发展,导致随着时间的推移,应用系统必须反复修改,甚至推翻重建,但是系统的修改却永远也追赶不上业务需求的变化和技术的发展,不断地信息化投入却始终无法满足当前的业务要求,这就是所谓的“时间黑洞”。由于历史、经济发展等原因,这两种现象在经济欠发达地区尤为严重。

在信息资源管理时代,政府与企业一样可以享受到信息资源的无穷力量,但信息化建设直接导致了大量信息孤岛,严重的影响了信息化的整体成效,对信息资源的共享产生了极大阻碍。为了在解决黑洞问题的同时避免建造新的孤岛,有必要以“适需求变”为原则,对信息资源进行整合,构建新的政府信息资源的共享模式。而信息资源共享可以解决信息资源分散性和用户信息需求综合性矛盾,提高信息利用率,实现信息增值服务,实现政府、企业和公众间最大程度的资源共享。

3 经济欠发达地区政府信息资源共享模式

针对经济欠发达地区在政府信息资源共享方面有上述诸多问题,我们可以根据政府信息资源的经济学分类采取不同的共享模式。

3.1 健全纯公共信息资源的共享模式

纯公共信息产品和服务或自然垄断性较高的准公共信息,如政策法规信息、政府机构设置、政府办事流程等公共性程度高的信息产品和服务必须由政府来承担提供,其共享模式主要应由行政机制和公益机制来运作,采取政府直接生产或间接生产的方式经营,目的在于保障公众的公共利益的实现,也有助于弥补市场和社会力量供给不足的缺陷。一般而言,政府提供政府信息产品和服务可采取二种方式:一是政府服务。主要是生产和提供纯公共信息产品和服务或自然垄断性较高的准公共信息;二是政府间协议(包括部门、政府间协议),主要是赢利率不高或前景不明朗,但投资庞大的准公共信息产品。

基于政府自身能力的局限性和有限性,政府应集中精力于纯公共信息资源的生产经营,集中于满足社会公众的共同信息需求。比较常见的方式如政府信息公开、政府部门间信息共享。政府信息公开指的是政府必须向社会公众提供最基本的信息服务,而政府部门间信息共享则是部门与部门间通过信息交换来共享政府信息资源。根据政务公开与政府内部信息共享现状,经济欠发达地区政府健全纯公共信息资源的共享模式,可以从以下两方面入手:

3.1.1 全面提升政府能力

包括四个方面:一是公共服务能力。主要是要提高政府提供政府信息资源的服务态度、服务手段和服务水平,提供的政府信息资源产品的质量要回应社会公众需求。二是组织协调能力。主要是加强政府部门之间的沟通,组织协调好政府信息资源共享的人财物

的投入和各项工作。三是财政投资能力。政府要加大对政府信息资源共享的投资比例,保证政府信息资源共享所需的资金,特别要加大对人力资源的投入,把此项投资列入地方财政计划,持续稳定的投入。四是适应社会变化的能力。政府提供政府信息资源产品和服务必须随着社会经济环境的变化相应地调整。

3.1.2 尽快建立推进机制

政府在政府信息资源共享建设中扮演着重要角色,承担着市场与社会都无法供给的纯公共信息共享任务。因此,要保证这类物品的充分供给,必须建立有效的推进机制,包括激励机制、责任机制、监督机制、评议机制等。

3.2 优化准公共信息资源的共享模式

并非所有的政府信息资源都是纯公共信息资源,其中有很大一部分是具有排他性和竞争性的准公共信息资源,如信息增值服务。这类信息资源由政府负责供给已力不从心,导致各种供求矛盾的产生,必须寻找更好的供给主体和共享方式,保证准公共信息资源的利用效率。政府提供准公共信息资源存在失灵,同时社会经济环境在变化,市场体制和社会公共组织也渐渐成熟。在政府信息资源共享领域引入市场机制和公益机制,能有效地弥补政府供给能力的不足。因此,我们可以通过私人企业或经由交易途径向社会提供竞争性或排他性高的准公共信息产品和服务,而对于一种受益范围有限、国民又有着多样化、柔软性消费政府信息资源产品的需求,为提高国民差别化效用的满足程度,实现人们消费价值的多元化,可将此类物品交由社团组织将更能实现最佳供给。具体包括:

3.2.1 优化准公共信息资源共享的市场参与模式

目前,采用的较多的形式主要有四种:合同承包、特许经营、补助和自由市场。准公共信息资源共享中引入市场机制是一种有益的探索,能为政府信息资源充分共享提供丰富的人力资源、雄厚的资金力量、先进的技术设备、更好的激励机制、完善的优化资源配置。然而,建立健全的准公共信息资源共享的市场参与模式还有很长一段路要走,有许多问题需要解决,因为市场化和私有化也存在内在缺陷,比如由于交易的存在而导致的腐败行为,以及由政府垄断走向私人垄断等。针对这些问题,政府有责任对私人组织进行必要的规制,同时要明晰市场参与模式中政府的合理定位,杜绝政企不分,切实维护公民的权益。

3.2.2 优化准公共信息资源共享的社会参与模式

准公共信息资源共享的社会参与模式是指由社会

公共机构(社会团体、第三部门、社区)或个人自愿组织生产和提供政府信息产品和服务的模式。基于道德和公益向社会提供而非义务与责任,是政府信息资源共享实现的有效补充。这些公共组织一方面其信息需求可带动政府信息资源的利用,并能对政府信息进行深度加工向社会提供。另一方面,公共组织可以为政府提供高质量、数量大、难以收集的信息。因此,要壮大政府信息资源共享来自社会的支持,尤其是大力培育社会中介组织,谋求政府与社会中介组织的合作,充分发挥其在提供公益性政府信息资源产品和服务中的作用。

4 经济欠发达地区政府信息资源共享的对策

4.1 完善电子政府的管理体系

为了消除政府信息资源共享实践中存在的各自为政、不联不通的现象,保障政府部门的合理利益,进一步推进电子政务信息资源建设,有必要完善电子政府的管理体系,制定信息资源共享的合作协议。

目前从实践看来,相互合作的政府部门之间还缺乏信任。一些作为信息拥有者的政府部门将信息提供给顾客时,往往担心得不到其它部门的回报,在需要其它政府部门的信息和服务时,其它部门不会予以全力支持和配合。鉴于此,对政府信息资源的共享有必要制定部门间的合作协议,既可以约束政府部门的行为,又消除了政府部门之间的疑虑,增强了彼此之间的信任。

4.2 建立信息共享奖励补偿与绩效考核机制

在信息不对称的情况下,尽管信息共享是对政府全局工作有利的,但具体到每个政府部门的成本与效益却并不平均,缺乏合理的补偿机制,将使得信息提供部门增加消极情绪,导致信息维护质量下滑,甚至会使系统逐渐瘫痪。因此,建立奖励补偿机制是很有必要的,奖励补偿方式有:经济奖励和行政激励,经济奖励就是对信息共享中做出贡献的部门或个人给予物质补偿;行政奖励就是把政府信息资源共享的效能效益,互联互通的合作态度和贡献与官员的绩效考核机制结合起来,让官员认识到互联互通和个人的政治前途紧密相关,从而激发其支持政府信息资源共享的积极性。

4.3 引入市场机制,鼓励政府信息资源服务外包

我国传统政务体制中的政府权力部门化、部门权利利益化、部门利益个人化和获利途径审批化的弊端,导致大量信息成为各个政府部门寻租的基本资源,即使建立了信息共享的奖励补偿机制,这些部门

从奖励补偿机制中所获取的利益远远比不上直接经营这些信息资源所带来的经济收益。因此,打破信息资源垄断,还应当在政府信息服务中引入市场竞争机制,鼓励第三方信息中介和信息服务机制参与政府信息资源的开发,明确规定政府部门不得进行有偿的信息资源开发经营,打消政府部门独占信息的想法,使市场化机制真正在政府信息资源开发中生根发芽。

4.4 建设一支政府信息资源共享需要的国家公务员队伍

政府信息资源共享对国家公务员的思想观念,知识结构、知识存量、应用技能都提出了严峻挑战。政府网络化建设很大程度上取决于国家公务员整体素质的高低。人不仅是政府信息系统的主体和主宰,也是政府信息内容资源的创造者和使用者。政府信息资源数量的多少、质量的高低、公务员的素质是起着决定性的作用。因此要努力提高加强公务员队伍的信息共享意识和业务素质。因此,加强以复合型人才为标准的国家公务员知识更新、电子计算机应用技能培训,提高国家公务员的综合素质是实现电子政务必须解决的首要问题。在经济欠发达地区,应充分利用机构改革、调整和优化人员结构的机会,选拔一批高素质的计算机专业人才充实到政府部门,培养一批用得着、留得住的人才,切实解决政府信息化建设中“人才短缺”的问题。实现技术管理和二次开发的部门化、本地化。

4.5 完善法律保障

政府信息资源共享需要一定的法律规范来做指导,然而,我国关于政府信息资源共享的法律规范的制定还是一个盲点。在法律体系中应明确政府部门的权利与义务,约束政府部门的不正当牟取利益的行为,保护政府部门的合理利益。完善电子政务信息共享的法律体系应从以下几方面入手。

4.5.1 信息安全

信息安全包括以下几个方面:防止不良信息的入侵和污染;阻止网上“黑客”和计算机犯罪;预防网络病毒的发生;防止网上机要信息的扩散;防止信息间谍的潜入;解决网络装备过分依赖国外产品的状况;信息战争的风险。

4.5.2 信用体系建设

完善的社会信用体系是成熟的市场经济中必不可少的一部分,在某种程度上市场经济就是信用经济。在经济欠发达地区,信用体系的建设刚刚起步,立信、征信、保障等体制还处于建设的初期,和市场经济的快速发展形成了较大的差距,而从法律与资源共享角度来看,它们与信用体系之间存在着许多必然的联系:信用体系的建设本身就是一个法律问题,而信用体系与电子政务之间,又存在着十分显著的良性互动关系。

参考文献:

- [1] 谷遇春.西部地区政府信息资源共建共享研究[J].《吉首大学学报》(哲社版),2008,(3).
- [2] 何振.政府信息资源共享机制问题研究综述[J].《太平洋学报》,2008,(2).
- [3] 杨贤成.政府信息资源共享问题与对策分析[J].《法制与社会》,2007,(4).
- [4] 刘强,吴江.政府信息资源分类共享方式的研究[J].《中国行政管理》,2004,(10).
- [5] 熊先杰.我国政府信息资源共享刍议.中国优秀硕士学位论文全文数据库,吉林大学.2004.
- [6] 谷遇春.西部地区信息资源共建共享概论[M].长沙:中南大学出版社,2008,(6).
- [7] 周晓英,王英玮.政务信息管理[M].北京:中国人民大学出版社,2004年版.